



Številka: U-I-313/13-89

Datum: 25. 3. 2014

ODLOČBA USTAVNEGA SODIŠČA ŠT. U-I-313/13 Z DNE 21. 3. 2014

Bistveni razlogi za odločitev

1. Ustavno sodišče je presojalo, ali je 5. člen Zakona o davku na nepremičnine, ki ureja davčno osnovo za odmero tega davka, v skladu s 147. členom Ustave, po katerem država predpisuje davke z zakonom. Ker 5. člen Zakona o davku na nepremičnine davčno osnovo določa kot posplošeno tržno vrednost nepremičnine, ki je ugotovljena s predpisi o množičnem vrednotenju nepremičnin, je Ustavno sodišče presojo razširilo na Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin, kolikor ureja množično vrednotenje nepremičnin zaradi obdavčenja nepremičnin.

2. Iz načela zakonitosti pri predpisovanju davkov, vsebovanega v 147. členu Ustave, izhaja, da mora biti davčna obveznost jasno razvidna že iz zakona in ne šele iz podzakonskih predpisov ter da mora zakon med drugim opredeliti davčno osnovo. Glede na 7. člen Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin je za določitev davčne osnove odločilnega pomena vrednost nepremičnine, za določitev te vrednosti pa je ključno oblikovanje modelov vrednotenja. Vendar Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin ne določa posameznih modelov vrednotenja niti ne določa, katere skupine istovrstnih nepremičnin se združujejo v posamezne modele vrednotenja. Poleg tega niso dovolj jasno in določno opredeljeni niti posamezni elementi, ki določajo modele (to so vrednostne cone, vrednostne ravni in podatki o nepremičninah, ki se uporabijo za izračun vrednosti nepremičnin). Zakon tudi ne določa metod množičnega vrednotenja, ki se uporabljajo pri posameznih modelih vrednotenja, kakor tudi ne meril za izbiro posamezne metode, niti se ne sklicuje na točno določene standarde ocenjevanja vrednosti nepremičnin, na katere sicer v 8. členu napoti.

3. Glede na navedeno je Ustavno sodišče presodilo, da zakonska ureditev modelov vrednotenja nepremičnin iz 7. člena Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin po eni strani pravnega položaja davčnega zavezanca ne ureja dovolj jasno in

določno, po drugi strani pa urejanje vprašanj, ki bi morala biti v izvorni pristojnosti zakonodajalca, v prvem odstavku 11. člena navedenega zakona prepušča Vladi. Tudi ureditev metod množičnega vrednotenja nepremičnin iz 8. člena Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin je z izvršilno klavzulo v četrtem odstavku 15. člena v celoti prepuščena urejanju s podzakonskimi predpisi. Zato so navedene določbe Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin v neskladju s 147. členom Ustave.

4. Nadalje je Ustavno sodišče presojalo, ali so različne davčne stopnje za posamezne skupine nepremičnin iz drugega odstavka 6. člena Zakona o davku na nepremičnine v skladu s pravico do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

5. Glede različnega obdavčevanja rezidenčnih in nerezidenčnih stanovanjskih nepremičnin je Ustavno sodišče ugotovilo, da kriterij stalnega prebivališča, ki ga je za razlikovanje uporabil zakonodajalec, ni v stvarni povezavi s predmetom urejanja. Zmotno je namreč sklepanje zakonodajalca, da je stanovanjsko nepremičnino, na kateri lastnik nima prijavljenega stalnega prebivališča, že zaradi tega mogoče obravnavati kot stanovanjsko nepremičnino, ki je namenjena za tržno oddajanje v najem. Lastnik lahko zaradi različnih razlogov uporablja za bivanje poleg stanovanjske nepremičnine, kjer ima prijavljeno stalno prebivališče, še drugo stanovanjsko nepremičnino, ali dovoli, da v njih bivajo njemu bližnje osebe. Mogoče pa je tudi, da za stanovanjske nepremičnine ni najemnega trga. Posledično z izpodbijanim razlikovanjem v obdavčitvi ni mogoče doseči namena, ki ga je zasledoval zakonodajalec, to je spodbujanje racionalnejše rabe stanovanjskih nepremičnin.

6. Glede milejšega obdavčevanja energetskih nepremičnin v primerjavi z drugimi poslovnimi in industrijskimi nepremičninami je Ustavno sodišče prav tako ugotovilo, da kriterij dodatne obremenjenosti energetskih nepremičnin s koncesijami in drugimi okoljskimi dajatvami ni v stvarni povezavi s predmetom urejanja.

7. Ustavno sodišče je presojalo tudi ureditev pravnih sredstev iz drugega odstavka 14. člena Zakona o davku na nepremičnine z vidika pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Ugotovilo je, da Zakon o davku na nepremičnine pravico do pritožbe zoper posplošeno tržno vrednost nepremičnine zagotavlja le navidezno. Če bi se pritožbene navedbe davčnega zavezanca namreč nanašale na izbiro modela ali metode vrednotenja, pritožba ne bi bila uspešna, saj je vrednost nepremičnine le podatek v registru nepremičnin, ki ga niti geodetski niti davčni organi ne morejo spremeniti. Posledično je pravica do pritožbe v tem delu izvotljena in je ureditev zato v neskladju s 25. členom Ustave.

8. Pri presoji ustavnega položaja občin v Zakonu o davku na promet nepremičnin je Ustavno sodišče izhajalo iz 138., 140., 142. in 147. člena Ustave. Iz ustavnosodne presoje na podlagi teh določb Ustave izhaja, da mora biti občina sposobna zadovoljevati potrebe in interese prebivalcev na svojem območju ter da je za

uresničevanje lokalne samouprave predvsem odgovorna sama (tako v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-43/99 z dne 10. 6. 1999). Občina za financiranje svojih zakonskih in ustavnih nalog potrebuje zadostne lastne finančne vire. Lastni viri financiranja občini zagotavljajo avtonomnost in neodvisnost od države. Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da so lastni viri občin lahko le tisti, ki so z občino v neposrednem razmerju ter glede katerih zakon občino določa kot upravičenko, četudi ga, tehnično gledano, pobira država (tako v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007).

9. Ustavno sodišče je presodilo, da deljivost davka med občine in državo (2. člen Zakona o davku na nepremičnine) sama po sebi ni v neskladju z Ustavo, ker del prihodkov od tega davka, ki pripada občinam, izpolnjuje kriterije, ki jih določa Ustava za opredelitev lastnega vira občin.

10. Vendar je treba tudi v sistemu deljenega davka upoštevati, da so predmet obdavčitve nepremičnine. Davek na nepremičnine, čeprav ni namenska davščina, je vsebinsko povezan s stroški občine, ki jih ta namenja za oskrbo nepremični in s tem za ugodnosti njihovim lastnikom. Zato je razumljivo, da je davek na nepremičnine v državah Evropske unije in tudi drugje po svetu običajno občinski davek. Tudi iz 140. člena Ustave, ki določa delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti, smiselno izhaja, da je davek na nepremičnine po svoji naravi vpet v uresničevanje lokalne samouprave v občini, kjer nepremičnine ležijo. To pomeni, da gre v temelju za občinski davek, zato bi moral pretežni del zbranih sredstev iz davka na nepremičnine pripadati občinam. Kolikšen naj bo ta delež, je vprašanje primernosti, torej zakonske ureditve.

11. Občina ima na podlagi 142. člena in ob pogojih iz 147. člena Ustave finančno avtonomijo pri predpisovanju svojih davkov. To pomeni, da sicer zakon določa, kakšna so pooblastila občin pri predpisovanju njihovih davkov, vendar morajo biti ta pooblastila dovolj obsežna, da občinam dopuščajo upravljanje z davkom kot lastnim virom za financiranje nalog glede na razmere v posamezni občini. Zakon o davku na nepremičnine omogoča občinam, da zvišajo ali znižajo davčne stopnje za 50 % v delu, ki jim pripada, za namene prostorske in ekonomske politike, ob dodatnih zakonskih omejitvah. Ta ureditev občinam ne zagotavlja zadostnih pooblastil za upravljanje z davkom na nepremičnine, tako da bi lahko na podlagi lastnih sredstev učinkovito opravljale svoje ustavne in zakonske naloge, zato je v neskladju s 140. in 142. členom Ustave.

12. V prehodnem obdobju so sredstva iz davka na nepremičnine občinam le dodeljena, s tem pa izgubijo lastnost prihodka iz lastnega davčnega vira. V prehodnem obdobju namreč prihodki iz tega davka v celoti pripadejo državnemu proračunu. Taka ureditev povzroči odvisnost občin od državnega proračuna, zato ni v skladu z ustavno zagotovljeno finančno avtonomijo občin, po kateri občine svoje naloge financirajo iz lastnih sredstev. Zato je ta ureditev v neskladju s 142. členom Ustave.

13. V neskladju z Ustavo so temeljne določbe Zakona o davku na nepremičnine, brez katerih drugih določb tega zakona ni mogoče izvrševati, zato je Ustavno sodišče ta zakon razveljavilo v celoti. Ker je zakonodajalec opustil določno zakonsko ureditev davčne osnove, je Ustavno sodišče ugotovilo, da je Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin, kolikor se nanaša na množično vrednotenje nepremičnin zaradi obdavčevanja nepremičnin, v neskladju z Ustavo.

14. Da občine v času do drugačne zakonske ureditve obdavčitve nepremičnin ne bi ostale brez dela prihodkov, je Ustavno sodišče odločilo, da se v tem obdobju uporabljajo predpisi, ki so pred uveljavitvijo Zakona o davku na nepremičnine določali obveznost plačevanja nekaterih občinskih davščin, in sicer nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč, pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest in davka na premoženje. Obveznost plačevanja davka na premoženje se vzpostavi s 1. 4. 2014, nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč in pristojbino za vzdrževanje gozdnih cest pristojni organ odmeri od 1. 4. 2014 dalje, vendar v celoletni višini.

dr. Etelka Korpič – Horvat
Sodnica